



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.0640.125.2024

Warszawa, 18 kwietnia 2025 r.

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowisko** wobec poselskiego projektu ustawy

- o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (druk nr 824).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Finansów do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z wyrazami szacunku,

Donald Tusk

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Stanowisko Rządu
wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób
fizycznych (druk sejmowy nr 824)

I. Propozycje zawarte w poselskim projekcie ustawy

Projekt ustawy wprowadza zmiany w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych¹⁾, zwanej dalej: „ustawą PIT”, w zakresie ulgi dla rodzin 4+ (zwolnienie od podatku) oraz ulgi na dzieci (odliczenie od podatku).

Zmiany polegają na zwiększeniu z:

- 1) 85.528 zł do 120 tys. zł limitu przychodu zwolnionego od podatku w ramach ulgi dla rodzin 4+,
- 2) 56 tys. zł do 60 tys. zł (w przypadku podatników niepozostających w związku małżeńskim) i ze 112 tys. zł do 120 tys. zł (w przypadku małżonków i osób samotnie wychowujących dzieci) maksymalnego dochodu rodziców wychowujących jedno dziecko, warunkującego możliwość skorzystania z ulgi na dzieci.

II. Aktualny stan prawny

1. Ulga dla rodzin 4+ (art. 21 ust. 1 pkt 153 i ust. 44-48 ustawy PIT)

Ulga dla rodzin 4+ polega na zwolnieniu od podatku dochodowego przychodów podatnika do wysokości nieprzekraczającej w roku podatkowym kwoty 85 528 zł, osiągniętych:

- 1) ze stosunku służbowego, stosunku pracy, pracy nakładczej i spółdzielczego stosunku pracy;
- 2) z umów zlecenia, o których mowa w art. 13 pkt 8 ustawy PIT;
- 3) z pozarolniczej działalności gospodarczej, do których mają zastosowanie zasady opodatkowania określone w art. 27, art. 30c albo art. 30ca ustawy PIT albo ustawie o zryczałtowanym podatku dochodowym w zakresie ryczału od przychodów ewidencjonowanych;
- 4) z zasiłku macierzyńskiego, o którym mowa w ustawie z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa.

Ulga ma zastosowanie do podatnika, który w roku podatkowym, w stosunku do co najmniej czworga dzieci:

- wykonywał władzę rodzicielską, pełnił funkcję opiekuna prawnego (jeżeli dziecko z nim zamieszkiwało), sprawował funkcję rodziny zastępczej na podstawie orzeczenia sądu lub umowy zawartej ze starostą – dotyczy dzieci małoletnich,

¹⁾ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 163, z późn. zm.).

- wykonywał ciężący obowiązek alimentacyjny albo sprawował funkcję rodziny zastępczej – dotyczy dzieci bez względu na wiek, które mają orzeczoną niepełnosprawność, oraz dzieci pełnoletnich do 25 roku życia, które kontynuują naukę oraz spełniają kryterium dochodowe, o którym mowa poniżej.

Przy rozpatrywaniu prawa do preferencji są uwzględniane bowiem pełnoletnie dzieci, jeżeli dzieci te nie uzyskały:

- dochodów, z wyjątkiem renty rodzinnej, podlegających opodatkowaniu na zasadach określonych w art. 27 ustawy PIT (według skali podatkowej) lub art. 30b ustawy PIT (kapitały pieniężne) lub
- przychodów, o których mowa w art. 21 ust. 1 pkt 148 ustawy PIT (ulga dla młodych) i art. 21 ust. 1 pkt 152 ustawy PIT (ulga na powrót)

w łącznej wysokości przekraczającej dwunastokrotność kwoty renty socjalnej określonej w ustawie z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej, w wysokości obowiązującej w grudniu roku podatkowego. Wysokość renty socjalnej od 1 marca 2025 r. wynosi 1 878,91 zł. W związku z czym jej dwunastokrotność to kwota 22 546,92 zł.

Ponadto przy ustalaniu prawa do ulgi dla rodzin 4+ nie uwzględnia się dziecka:

- które w roku podatkowym na podstawie orzeczenia sądu, zostało umieszczone w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie w rozumieniu przepisów o świadczeniach rodzinnych, oraz
- do którego w roku podatkowym mają zastosowanie przepisy dotyczące 19% podatku liniowego lub ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym (z wyłączeniem przychodów z najmu prywatnego) w zakresie osiągniętych w roku podatkowym przychodów, poniesionych kosztów uzyskania przychodów, zobowiązania lub uprawnienia do zwiększania lub pomniejszenia podstawy opodatkowania albo przychodów, zobowiązania lub uprawnienia do dokonywania innych doliczeń lub odliczeń, oraz stosuje przepisy dotyczące opodatkowania dochodów na zasadach określonych w ustawie o podatku tonażowym.

Kwota przychodów, które w ramach ulgi dla rodzin 4+ są zwolnione od podatku, nie może przekroczyć rocznie limitu 85 528 zł. Przy czym limit 85 528 zł jest wspólny dla ulg określanych jako PIT-0, tj. ulgi dla młodych, na powrót, dla rodzin 4+ i dla pracujących seniorów (art. 21 ust. 44 ustawy PIT).

2. Ulga na dzieci (art. 27f ustawy PIT)

Zgodnie z art. 27f ust. 1 ustawy PIT, od podatku dochodowego obliczonego według skali podatkowej, tj. zgodnie z art. 27 ustawy PIT, podatnik ma prawo odliczyć od podatku ulgę na dzieci, na każde małoletnie dziecko, w stosunku do którego w roku podatkowym:

- 1) wykonywał władzę rodzicielską;
- 2) pełnił funkcję opiekuna prawnego, jeżeli dziecko z nim zamieszkiwało;
- 3) sprawował opiekę poprzez pełnienie funkcji rodziny zastępczej na podstawie orzeczenia sądu lub umowy zawartej ze starostą.

Stosownie do art. 27f ust. 2 ustawy PIT, odliczeniu podlega za każdy miesiąc kalendarzowy w roku podatkowym, w którym podatnik wykonywał władzę, pełnił funkcję opiekuna albo sprawował opiekę, o której mowa w ust. 1, w stosunku do:

- 1) jednego małoletniego dziecka – kwota 92,67 zł, jeżeli dochody podatnika nie przekroczyły w roku podatkowym kwoty:
 - 112 000 zł – w przypadku, podatnika pozostającego cały rok podatkowy w związku małżeńskim (sumuje się dochody podatnika i małżonka),
 - 112 000 zł – w przypadku podatnika samotnie wychowującego dziecko,
 - 56 000 zł – w przypadku podatnika nie pozostawającego w związku małżeńskim, w tym również przez część roku;
- 2) dwojga małoletnich dzieci – kwota po 92,67 zł na każde dziecko;
- 3) trojga i więcej małoletnich dzieci – kwota:
 - po 92,67 zł odpowiednio na pierwsze i drugie dziecko,
 - 166,67 zł na trzecie dziecko,
 - po 225 zł na czwarte i każde kolejne dziecko.

Limity dochodowe podatnika określone w art. 27f ust. 2 pkt 1 ustawy PIT nie dotyczą rodziców i opiekunów wychowujących jedno dziecko z niepełnosprawnością. Wynika to z postanowień art. 27f ust. 2e ustawy PIT. Chodzi o niepełnosprawność potwierdzoną:

- orzeczeniem o zakwalifikowaniu przez organy orzekające do jednego z trzech stopni niepełnosprawności,
- decyzją przyznającą rentę z tytułu całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy, rentę szkoleniową albo rentę socjalną,
- orzeczeniem o niepełnosprawności osoby, która nie ukończyła 16 roku życia.

Dodatkowy zwrot

Jeśli w danym roku podatkowym, podatnik nie może skorzystać z odliczenia ulgi na dzieci w całości lub w części z powodu niewystarczającej kwoty podatku pozwalającego na to odliczenie, to może złożyć w zeznaniu podatkowym wnioszek o dodatkowy zwrot z tytułu niewykorzystanej ulgi na dzieci.

Kwota dodatkowego zwrotu jest ograniczona wysokością zapłaconych i podlegających odliczeniu składek na ubezpieczenie społeczne oraz składek na ubezpieczenie zdrowotne pomniejszonych o odliczone od podatku liniowego lub zryczałtowanego podatku dochodowego składki na ubezpieczenie zdrowotne.

Do składek tych zaliczyć można również składki na ubezpieczenie społeczne zapłacone od przychodów objętych ulgą PIT dla młodych, na powrót, dla rodzin 4+ oraz dla pracujących seniorów.

Ulga dotyczy również rodziców i opiekunów, którzy posiadają pełnoletnie, uczące się dzieci. Tu również obowiązuje kryterium dochodowe dotyczące dochodów dziecka. Uwarunkowania tego kryterium są identyczne, jak w przypadku omówionego już zwolnienia dla podatników wychowujących co najmniej czwórkę dzieci.

III. Ocena projektu

Projekt ustawy ocenia się negatywnie, z niżej przedstawionych powodów.

Zauważamy, że przedstawiony projekt w zakresie ulgi dla rodzin 4+ jest niekompletny. Przedstawione założenia nie uwzględniają bowiem regulacji art. 21 ust. 44 ustawy PIT, określającej wspólny limit 85 528 zł dla wszystkich ulg potocznie zwanych PIT-0, tj. ulgi dla młodych, ulgi na powrót, ulgi dla rodzin 4+ i ulgi dla pracujących seniorów.

W zakresie ulgi na dzieci projektowane rozwiązania dotyczyłyby tylko zamożniejszych podatników podatku dochodowego od osób fizycznych. Z danych z rozliczenia za 2023 r. wynika, że w przypadku skali podatkowej u ok. 37% podatników nie wystąpił podatek należny (ok. 45% korzystających z ulgi na dzieci). Stąd podatnicy ci mogą korzystać z ulgi na dzieci jedynie w ramach dodatkowego zwrotu.

Ocena szacowanych skutków finansowych

W ocenie projektodawcy, zgodnie z uzasadnieniem przedstawionym do projektu, skutek finansowy wyniesie 72 mln zł, w tym:

- 44 mln w zakresie ulgi dla rodzin 4+ (w tym 22 mln dla budżetu państwa),
- 28 mln w zakresie ulgi na dzieci (w tym 14 mln dla budżetu państwa).

Zauważamy jednak, że w uzasadnieniu do poselskiego projektu ustawy nie wskazano źródeł ani założeń, na podstawie których projektodawcy określili skutki finansowe.

Przedstawione w tym uzasadnieniu kwoty nie znajdują odzwierciedlenia w danych oszacowanych przez Ministerstwo Finansów.

Z ulgi dla rodzin 4+ dokonując rozliczenia:

- za 2022 r. skorzystało 67 tysięcy podatników, w tym 21 tysięcy podatników wykazało przychody zwolnione w kwocie limitu, tj. „równe” 85 528 zł,
- za 2023 r. skorzystało 72 tysiące podatników, w tym 27 tysięcy podatników wykazało przychody zwolnione w kwocie limitu, tj. „równe” 85 528 zł.

Przychody zwolnione w kwocie limitu wykazali tylko podatnicy skali podatkowej, pozostałe grupy wykazały przychody niższe od tej kwoty.

Odliczenia od podatku ulgi na dzieci w rozliczeniu:

- za 2022 r. dokonało 2,7 miliona podatników w kwocie 3,9 mld zł. Dodatkowy zwrot z tytułu ulgi na dzieci wykazało 2,4 miliona podatników otrzymując kwotę 3,1 mld zł,
- za 2023 r. dokonało 3 miliony podatników w kwocie 4,4 mld zł. Natomiast dodatkowy zwrot z tytułu ulgi na dzieci wykazało 2,2 miliona podatników otrzymując kwotę 2,8 mld zł.

Na podstawie danych z indywidualnych deklaracji podatkowych podatników z 2023 r. waloryzowanych na 2025 r. szacuje się, że koszt finansowy związany z wdrożeniem:

- reformy dotyczącej zwolnienia PIT dla rodzin 4+ wyniósłby 86,8 mln złotych w warunkach 2025 r.,
- rozszerzenia ulgi na dzieci wyniósłby 77,5 mln złotych w warunkach 2025 r.

W związku z powyższym stwierdzić należy, że koszt proponowanej zmiany jest znacząco wyższy od założeń przedstawionych przez projektodawcę.

Wnioskodawcy argumentują, że przedłożony projekt ustawy może przyczynić się do zwiększenia dzietności. Natomiast w ocenie Rządu takie stwierdzenie nie wydaje się uzasadnione, gdyż tego rodzaju zachęty finansowe nie wpływają na decyzje o posiadaniu dzieci.

Analiza sprawozdania Rady Ministrów²⁾ z realizacji ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci w 2023 r. wskazuje, że główny instrument wsparcia jakim jest program 800+ wywiera jedynie ograniczony wpływ na poziom dzietności i nie w pełni realizuje zakładane cele w zakresie trwałego wzrostu urodzeń.

Zaś zgodnie z sondażem opublikowanym w październiku 2024 r. przeprowadzonym przez Instytut Badań Rynkowych i Społecznych (IBRiS) dla Rzeczypospolitej³⁾ na temat „Co jest najlepszą zachętą do posiadania dzieci?” ponad 30 % Polaków uznało, że łatwiejszy dostęp do mieszkań mógłby znacząco wpłynąć na decyzję o posiadaniu dzieci. Na drugim miejscu wśród respondentów (wg 22,2 % badanych) znalazła się stabilność zatrudnienia dla młodych ludzi, natomiast kolejne miejsce (wg 17% ankietowanych) to stworzenie przyjaznego rynku pracy dla kobiet.

Ponadto koncentrowanie się tylko na wybranych ulgach podatkowych (ulga na dzieci, ulga dla rodzin 4+) nie daje pełnego obrazu obciążeń podatkiem PIT. Na obciążenie tym podatkiem wpływa całokształt rozwiązań podatkowych, z kwotą wolną od podatku, progiem podatkowym i stawkami podatku w skali podatkowej, a także zwolnieniami podatkowymi i preferencyjnym opodatkowaniem.

Wśród tych adresowanych do rodzin na uwagę zasługują możliwość łącznego opodatkowania dochodów małżonków, czy osób samotnie wychowujących dzieci, jak również np. zwolnienie z podatku świadczenia wychowawczego, świadczeń rodzinnych oraz dodatków rodzinnych i pielęgnacyjnych.

Przy czym zauważamy, że rozwiązania te nie stanowią głównego instrumentu wsparcia adresowanego rodzinom, a jedynie są uzupełnieniem programów społecznych, które są finansowym fundamentem wsparcia polskich rodzin. Mowa tu m.in. o świadczeniach wypłacanych w ramach rządowego programu „Rodzina 800+” i „Dobry Start”, czy

²⁾ Sprawozdanie Rady Ministrów z 7 października 2024 r. z realizacji ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci w 2023 roku (druk 704).

³⁾ Dane źródłowe: <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/co-jest-najlepsza-zacheta-do-posiadania-dzieci-nie-800-plus-sondaz/hgxbgp6>.

obowiązującym od 1 października 2024 r. programie „Aktywny Rodzic”, z tytułu których przychody są również zwolnione od podatku dochodowego od osób fizycznych.

Podsumowanie

Zwiększenie diety jest globalnym problemem, z którym boryka się nie tylko Polska, ale również inne kraje rozwinięte. Jest to problem złożony i jak pokazuje praktyka ostatnich lat kolejne zwiększanie transferów wyczerpało swój potencjał do wpływu na dietę. W szczególności transfery z budżetu państwa skierowane wprost do najbogatszych podatników, czym w istocie jest propozycja waloryzacji limitu odliczenia w zakresie ulgi dla rodzin 4+, stanowią koszt niewspółmierny do efektów. Polityka prorodzinna wymaga wsparcia w kluczowych obszarach, takich jak na przykład pewność zatrudnienia i dostęp do przystępnych cenowo mieszkań, a nie wyłącznie wsparcia ze strony podatkowej.

Innym przykładem skutecznych działań w tym obszarze jest obowiązujący od 1 czerwca 2024 r. „Rządowy program wsparcia in vitro”, gdzie wg ostatnich danych zakwalifikowanych do leczenia zostało ponad 23 tys. par, dzięki leczeniu powstało ponad 9 tys. ciąż.

Niezależnie od powyższego zwrócić należy uwagę, że Komisja Europejska 26 lipca 2024 r. objęła Polskę (i sześć innych państw) procedurą nadmiernego deficytu. Trudna sytuacja budżetowa to efekt wielu czynników, w tym tych zewnętrznych, na które Rząd nie miał wpływu (np. wojna w Ukrainie).

Mając powyższe na uwadze, Rada Ministrów negatywnie ocenia poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (druk nr 824).